1. Politique extérieure

Catherine Schümperli Younossian

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/419>

DOI : 10.4000/aspd.419

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2005

Pagination : 3-14

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Catherine Schümperli Younossian, « 1. Politique extérieure », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 24-1 | 2005, mis en ligne le 01 mars 2010, consulté le 08 septembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/419> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.419>

1. Politique extérieure*

LES GRANDES ORIENTATIONS de la politique étrangère de la Suisse sont définies dans la Constitution fédérale et précisées dans des documents d'orientation stratégique du Conseil fédéral, tels les rapports sur la politique étrangère ou sur le Programme de législation. C'est ensuite au Département fédéral des affaires étrangères de les mettre en œuvre.

Membre de l'Organisation des Nations unies depuis septembre 2002, la Suisse participe activement aux travaux de l'organisation, et notamment à la mise en place des réformes de l'ONU lancées par son secrétaire général, Kofi Annan. De plus, une trentaine de personnalités suisses sont membres des organes de direction des Nations unies ou de leurs agences spécialisées.

L'année 2004 aura également été marquée par la conclusion des Accords bilatéraux II, dont certains auront des conséquences sur des sujets sensibles, tels l'asile, l'entraide judiciaire ou le secret bancaire. La Suisse s'est également engagée à participer au Fonds de cohésion sociale et économique de l'UE élargie.

Enfin, un nouveau rapport tente de faire la lumière sur les relations de la Suisse avec l'Afrique du Sud au temps du régime de l'apartheid. Ce sont plus spécifiquement les relations entretenues par les services de renseignement suisses qui sont au centre de cette nouvelle enquête.

1.1. Orientations de la politique extérieure de la Suisse

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est chargé de la mise en œuvre de la politique extérieure de la Suisse. La nouvelle Constitution fédérale, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000, en a fixé cinq objectifs : « La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles » (art. 54, al. 2). (Sur ces objectifs, voir encadré ci-dessous.)

1.1.1. Le Programme de législation pour les années 2003-2007

Le Programme de législation pour les années 2003-2007¹ a été adopté par le Conseil fédéral à la fin février 2004. Le rapport présente une vue d'ensemble de la stratégie du gouvernement visant à relever les principaux défis qui attendent la Suisse pour les quatre prochaines années.

Trois orientations majeures ont été retenues :

1. Accroître la prospérité et assurer le développement durable.
2. Répondre aux défis posés par l'évolution démographique.

* Par Catherine Schümperli Younossian, chargée de recherche à l'iuéd.

¹ Rapport sur le Programme de législation 2003-2007 du 25 février 2004 (FF 2004 1035).

3. Renforcer la position de la Suisse dans le monde.

Le plan financier du Programme de législature fait également partie du rapport.

La troisième orientation concerne plus spécifiquement les relations extérieures. Il est mentionné que la Suisse entend assumer ses responsabilités au sein de la communauté des Etats en renforçant sa présence sur la scène internationale et en intensifiant la collaboration. Et le Conseil fédéral de réaffirmer: «Nous voulons contribuer à la paix, au respect des droits de l'homme, à la prospérité, à la réduction de la pauvreté et à la préservation de l'environnement, ce qui fait de nous des partenaires dignes de confiance tout en consolidant notre position dans le monde. Dans le même temps, cette approche nous donnera la liberté d'action nécessaire pour défendre les intérêts de notre pays de façon efficace et crédible. Cette crédibilité ne pourra être assurée que si nous parvenons à concilier nos intérêts économiques et nos efforts en vue d'un monde plus juste et plus pacifique.»²

Cette troisième orientation est concrétisée par trois objectifs accompagnés de mesures correspondantes, qui concernent la clarification et l'approfondissement des relations avec l'Union européenne (consolider et élargir le cadre des bilatérales tout en évaluant les conséquences d'une adhésion à l'UE), le fait d'assumer sa responsabilité internationale (en mettant en œuvre les priorités de la politique extérieure tout en gardant intactes les chances des exportations suisses) et enfin la garantie de la sécurité (par la mise en œuvre de la nouvelle politique de sécurité et l'optimisation de la coopération internationale).

Contrairement au passé, le Programme de législature est soumis, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Parlement du 1^{er} décembre 2003, aux Chambres qui doivent édicter un arrêté simple dans lequel elles fixent les grands objectifs de la politique fédérale. Cette situation nouvelle confère une plus grande importance et un autre statut juridique au Programme de législature. Précédemment, le Parlement ne faisait qu'en prendre connaissance.

Les débats aux Chambres³, tenus lors de la session d'été 2004, ont été animés et n'ont pas permis l'adoption du programme, tous les partis ayant émis de virulentes critiques. Malgré les appels à dépasser les clivages partisans pour adopter des lignes directrices générales permettant de définir une orientation stratégique d'ensemble pour le pays, les partis ont profité des débats pour faire valoir leurs propres revendications politiques.

Le Programme de législature a tout d'abord été traité par le Conseil national et a été l'objet d'un véritable affrontement idéologique entre la gauche, emmenée par les Verts (qui voulaient un cadre général écologique), et la droite, à l'initiative de l'UDC (qui souhaitait que tout le programme soit soumis à la règle du frein à l'endettement). Le PS a averti qu'il s'opposerait au résultat final si toutes ses propositions sociales étaient rejetées et si certaines visées de la droite dure passaient. Le PDC a pris une voie médiane, alors que le PRD, divisé, a plutôt suivi les arguments de la droite⁴. Au final, et après une navette entre les Chambres, le Conseil national a refusé le Programme de législature, à l'inverse du Conseil des Etats qui l'a adopté. Le refus des Chambres ne laisse pas le pays

² *Ibid.*, p. 1066.

³ Parlement fédéral, *Bulletin officiel*, session d'été 2004, <www.parlament.ch>.

⁴ « Pénible exercice sur les projets du Conseil fédéral », *Le Courrier*, 4 juin 2004 ; « Le Programme de législature provoque un affrontement idéologique au Parlement », *Le Temps*, 4 juin 2004.

sans lignes directrices puisque la Constitution ordonne au Conseil fédéral de déterminer les buts et les moyens de sa politique.

Les cinq objectifs de la politique étrangère de la Suisse

Le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure 2000^a, adopté en novembre 2000, a fixé un programme d'actions prioritaires pour les dix années suivantes que l'on peut résumer en cinq objectifs opérationnels. Année après année, l'*Annuaire suisse de politique de développement* suit et évalue la mise en œuvre de la politique étrangère de la Suisse dans ces principaux domaines.

- ❑ Intensifier les activités de promotion de la paix, en particulier dans la prévention de conflits et la reconstruction, et favoriser un climat de dialogue et de diversité culturelle.

📖 *Annuaire 2005*, n° 1, chap. 11, « Politique de paix et de sécurité ».

- ❑ Poursuivre la politique humanitaire, consolider les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit dans le monde.

📖 *Annuaire 2005*, n° 1, chap. 4, « Aide humanitaire », et 9, « Développement humain et droits de l'homme ».

- ❑ Soutenir les intérêts économiques de la Suisse en les appuyant efficacement à l'étranger et en réunissant les conditions qui leur soient aussi favorables que possible en Suisse.

📖 *Annuaire 2005*, n° 1, chap. 5, « Politique économique extérieure ».

- ❑ Développer la coopération au développement, surtout dans les domaines de la lutte contre la pauvreté

📖 *Annuaire 2005*, n° 1, chap. 2, « Coopération avec les pays en développement », et 3, « Coopération avec les pays de l'Est et de la CEI ».

- ❑ Travailler à la mise en place d'un cadre juridique international dans le domaine environnemental.

📖 *Annuaire 2005*, n° 1, chap. 10, « Environnement et développement ».

^a *Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration* du 15 novembre 2000 (FF [Feuille fédérale] 2001 237).

1.2. Le Département fédéral des affaires étrangères en 2004

1.2.1. Conférence de presse annuelle du DFAE

Lors de la conférence de presse annuelle du DFAE en avril 2004⁵, la cheffe du Département des affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey, a dressé un inventaire des activités de son département. En guise d'introduction, la conseillère fédérale a réitéré le bien-fondé d'une politique extérieure visible et active: « La politique commerciale ne peut tenir lieu à elle seule de politique étrangère. Notre capacité à défendre avec succès notre sécurité et notre bien-être sont en effet aussi liés à notre capacité d'être présents et considérés sur la scène internationale, dans les relations bilatérales comme dans les relations multilatérales. »⁶

⁵ DFAE, *Conférence de presse annuelle 2004*, 22 avril 2004.

⁶ DFAE, « Discours prononcé par M^{me} la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey », *Conférence de presse annuelle 2004*.

Le DFAE: quelques faits et chiffres en 2004

Le personnel du DFAE

Pour mener à bien la politique étrangère de la Suisse, le DFAE emploie quelque 3200 personnes réparties comme suit entre les divers services:

- services généraux, 700 personnes;
- représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger, 2000 personnes;
- Direction du développement et de la coopération, 550 personnes.

Les représentations suisses à l'étranger

Plus de 300 représentations à l'étranger permettent à la Suisse de maintenir ses relations diplomatiques avec les autres pays et de participer aux conférences internationales. On compte quelque 150 représentations officielles, parmi lesquelles figurent 93 ambassades, 44 consulats généraux et 12 missions multilatérales, ainsi qu'une cinquantaine de bureaux de coopération.

Ressources financières

En 2003, le DFAE a disposé d'un budget total de 1875 millions de francs suisses, dont 1200 millions sont gérés par la Direction du développement et de la coopération (DDC). Les montants dépensés par le DFAE au titre des relations extérieures représentent 1 % du total des dépenses de la Confédération.

Démission au DFAE

Franz von Däniken a quitté le DFAE en février 2005, après vingt-huit années passées au service de l'administration fédérale, dont près de six ans comme secrétaire d'Etat au DFAE (1999 à mi-février 2005). Il sera remplacé par Michael Ambühl, jusque-là chef du Bureau de l'intégration DFAE/DFE à Berne.

Sources: Chancellerie fédérale, *La Confédération en bref*, Berne, mars 2004, pp. 44-45; Service d'information du DFAE.

1.2.2. Création d'un Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle

Parmi les principaux thèmes abordés lors de la conférence⁷ figure notamment la création d'un Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle, visant à promouvoir la création suisse à l'étranger. Constatant la multiplicité des acteurs dans le domaine culturel et la nécessité de développer les synergies qui font défaut, le DFAE a décidé de créer ce nouveau centre en remplacement de l'ancienne section Culture et UNESCO. Quatre tâches lui ont été confiées: 1° mettre en œuvre la politique étrangère culturelle du Département; 2° mener des projets culturels avec les représentations suisses à l'étranger; 3° défendre la politique suisse au sein de l'UNESCO; 4° coordonner la politique étrangère culturelle de la Suisse avec les institutions culturelles suisses actives à l'étranger. Le nouveau centre devra jouer le rôle de plate-forme de coordination et a, dans ce but, constitué un groupe de travail composé de membres de la DDC, de Pro Helvetia, de Présence Suisse et de l'Office fédéral de la culture⁸.

Dans une interview, Nicolas Bideau, promu à la tête de ce nouveau centre, en précise les objectifs ainsi que la complémentarité avec Pro Helvetia: «Pro Helvetia soutient des projets avant tout pour leur qualité artistique. Nous, nous sommes aussi attentifs à la forme, mais elle doit véhiculer un message en adé-

⁷ Ces thèmes sont les suivants: la politique suisse des droits de l'homme, la coopération internationale de la Suisse, les activités de la Suisse en relation avec l'ONU, l'engagement de la Suisse dans le domaine de la promotion civile de la paix et l'Initiative de Genève. Ils sont traités dans le détail dans les différents chapitres du présent *Annuaire* abordant les sujets concernés.

⁸ DFAE, «Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle», *Conférence de presse annuelle 2004*, dossier de presse, 22 avril 2004.

quation avec les valeurs défendues par notre politique étrangère, à savoir le respect des droits de l'homme, la promotion de la paix et du développement. De ce fait, les "marchés" de Pro Helvetia diffèrent des autres. Celle-ci est plutôt active dans les pays du Nord et nous, dans ceux du Sud [...].»⁹

1.2.3. Conférence des ambassadeurs 2004

La Conférence annuelle des ambassadeurs a eu lieu à Berne du 23 au 26 août 2004. Pour la deuxième année consécutive, les chefs des bureaux de coopération de la DDC y ont été associés, dans un souci de renforcer l'unité d'action de la Suisse à l'étranger de même que les synergies entre directions du DFAE. Un accent particulier a été porté sur les questions de prospective, avec une journée «Le monde en 2015», consacrée à l'examen de développements globaux (environnement, économie, démographie, nouvelles technologies, idéologies et religions) ayant une influence sur les relations internationales et la politique étrangère de la Suisse¹⁰.

Dans son discours introductif¹¹, la cheffe du département a rappelé que l'Union européenne restait une priorité de la politique étrangère de la Suisse et que «la sécurité et le bien-être des Suisses ne sauraient être assurés par la seule conclusion des accords bilatéraux, ni même par l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne». Elle a également appelé à une politique étrangère neutre, mais plus active, fondée sur le droit et la réforme des organisations internationales. Par ailleurs, Micheline Calmy-Rey a indiqué que les efforts de la Suisse pour contribuer aux objectifs de la Déclaration du millénaire étaient insuffisants, en rappelant que le programme d'allègement budgétaire touchait en particulier la coopération au développement et la promotion civile de la paix. Elle a aussi signalé que les restrictions budgétaires auraient des répercussions sur le personnel diplomatique et que la fermeture de représentations suisses à l'étranger pourrait être envisagée.

1.2.4. Traités internationaux conclus par la Suisse en 2003

Le Conseil fédéral a adopté en mai 2004 le rapport sur les traités internationaux conclus durant l'année 2003. Au total, 233 accords internationaux, dont 169 conclus par la DDC, sont répertoriés dans ce rapport publié dans la *Feuille fédérale*¹². Chaque traité international pour lequel la Suisse s'est engagée définitivement au cours de l'année précédente sans avoir à requérir l'approbation préalable du Parlement fait l'objet d'un compte-rendu succinct, qui fait état du contenu de l'accord, de l'exposé des motifs, des coûts qu'il est susceptible d'engendrer, de la base légale sur laquelle se fonde son approbation et des modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation¹³.

⁹ «L'art au service de la politique étrangère», *Le Courrier*, 5 août 2004.

¹⁰ DFAE, *Conférence des ambassadeurs 2004*, communiqué de presse, 19 août 2004.

¹¹ *Conférence des ambassadeurs 2004. Allocution de Mme la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey.*

¹² *Rapport du Conseil fédéral sur les traités conclus durant l'année 2003* du 18 mai 2004 (FF 2004 3115).

¹³ DFAE, *Rapport du Conseil fédéral sur les traités conclus durant l'année 2003*, communiqué de presse, 19 mai 2004.

1.3. La Suisse et l'ONU

Depuis l'adhésion de la Suisse aux Nations unies, le Conseil fédéral présente, sous forme d'un rapport annuel au Parlement, ses relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse en tant qu'Etat membre de l'ONU. Les points forts défendus par la Suisse au sein de l'ONU concernent un soutien aux efforts de réformes en vue d'un renforcement du rôle de l'organisation, un engagement en faveur du développement durable et de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire, et enfin la promotion de la notion de sécurité humaine.

1.3.1. « Rapport 2004 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse » du 7 juin 2004

Le deuxième rapport, en réponse à une demande du Parlement, comporte un chapitre spécifique consacré aux réformes des Nations unies. Dans son introduction, le rapport fait une large part aux conséquences de la crise irakienne sur l'ONU, en soulignant que cette situation a donné une nouvelle impulsion aux réformes à entreprendre. Il présente également la politique d'Etat hôte de la Suisse. La période couverte par le rapport va de mars 2003 à mars 2004¹⁴.

En septembre 2003, lors de l'ouverture de la 58^e Assemblée générale (AG), le secrétaire général a nommé un panel de personnalités internationales chargées d'analyser les menaces contemporaines et de formuler des recommandations quant aux changements à entreprendre pour assurer l'efficacité de l'action collective. La contribution de la Suisse à cette réflexion concerne plus spécifiquement la question de la légitime défense. Un colloque a été organisé à Genève en mars 2004, réunissant une vingtaine d'experts internationaux sous la présidence de Nicolas Michel, juriste du DFAE¹⁵.

□ *Réformes des Nations unies*

Dès son entrée en fonction, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a annoncé son intention de soumettre l'organisation à un certain nombre de réformes. En automne 1997, il présentait un premier paquet de réformes, qui pour la plupart ont été mises en œuvre (assainissement financier, amélioration de l'efficacité et désignation de quatre priorités stratégiques : promotion de la paix, développement économique et social, affaires humanitaires et droits de l'homme). En automne 2002, le secrétaire général a proposé un deuxième paquet de mesures, dont une partie est encore en discussion au sein de l'Assemblée générale. Les réformes conduites à ce jour portent surtout sur le fonctionnement interne de l'organisation, mais ne touchent pas aux règles plus fondamentales de fonctionnement des principaux organes de l'ONU ni à une révision même partielle de la Charte des Nations unies. Il est important de souligner que les compétences du secrétaire général portent sur les réformes internes, mais les

¹⁴ DFAE, *La Suisse et l'ONU. Rapport du Conseil fédéral 2004*, Berne, 2004. Disponible également dans la *Feuille fédérale: Rapport 2004 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse* du 7 juin 2004 (FF 2004 3671).

¹⁵ DFAE, « Réforme de l'ONU. A nouvelles menaces nouvelles approches », *La Suisse et le monde*, n° 3, 2004, pp. 11-13.

réformes plus fondamentales dépendent de décisions des Etats membres. Comme le souligne le rapport, on constate dans la pratique que les réformes réussies dépendent de la première catégorie, tandis que les réformes, souvent plus audacieuses, qui dépendent des Etats membres tardent à se réaliser¹⁶.

Les réformes institutionnelles

- ❑ *Revitalisation de l'Assemblée générale.* L'Assemblée générale de l'ONU occupe une place centrale dans le fonctionnement de l'organisation puisque tous les Etats membres y sont représentés. C'est le seul des organes qui fonctionne sur une base strictement démocratique : «un Etat, une voix». Cependant, au cours des décennies, l'autorité et le rôle de l'AG ont été affaiblis par un ordre du jour pléthorique, des règles de procédure lourdes et des débats prolongés et répétitifs. Les propositions de réformes suggèrent l'établissement d'une meilleure collaboration entre les différents organes et entre les présidents respectifs. La Suisse soutient la revitalisation de l'AG, mais y pose trois conditions : que les réformes proposées n'entraînent pas des coûts supplémentaires, que la refonte du calendrier n'ait pas pour effet de multiplier ou d'allonger les réunions et que ces mesures de revitalisation soient compatibles avec la réforme engagée dans le domaine du cycle budgétaire de l'ONU¹⁷.
- ❑ *Réforme du Conseil de sécurité.* La question de la réforme du Conseil de sécurité est discutée au sein de l'ONU depuis de nombreuses années. Les propositions tendant à modifier la composition du Conseil de sécurité et les règles relatives à l'utilisation du droit de veto sont pour l'instant bloquées. Pour sa part, la Suisse est favorable à un élargissement du Conseil de sécurité qui assurerait une meilleure représentation du monde, mais est prudente quant à une augmentation du nombre de membres. Consciente qu'une abolition du droit de veto est illusoire, la Suisse mise davantage sur la fixation de limites à son usage. Le système de réformes a porté ses fruits dans les méthodes de travail du Conseil de sécurité, qui garantit notamment une meilleure transparence et des possibilités accrues de participation aux pays non membres, ainsi que le développement de nouveaux instruments opérationnels qui améliorent la capacité de contrôle. Enfin, dans le domaine des sanctions, des avancées importantes ont été faites, auxquelles la Suisse a activement contribué, qui visent à mieux cibler les dirigeants des pays fauteurs de troubles en interdisant leur déplacement à l'étranger ou en bloquant leurs avoirs¹⁸.
- ❑ *Renforcement de l'ONU dans le domaine économique et social.* Ce renforcement dans le domaine économique et social peut s'effectuer selon plusieurs axes : revalorisation et réforme de l'ECOSOC et de ses commissions fonctionnelles, renforcement du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations unies ; refonte (déjà en cours) des programmes de travail des commissions fonctionnelles de l'AG. La Suisse soutient et encourage ce renforcement, afin «de mieux tenir compte des liens entre la stabilité internationale et le développement économique». De plus, elle estime que

¹⁶ DFAE, *La Suisse et l'ONU, op. cit.*, p. 16.

¹⁷ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 18-19. L'intervention du représentant de la Suisse auprès des Nations unies concernant la réforme du Conseil de sécurité a été publiée dans *Le Temps* du 18 octobre 2004.

«la coopération entre les Nations unies, les organisations de Bretton Woods et l'OMC doit continuer à se renforcer, notamment afin de garantir une meilleure cohérence des politiques et des instruments opérationnels»¹⁹.

- ❑ *Réforme de la Commission des droits de l'homme*. La Commission des droits de l'homme est une commission fonctionnelle qui dépend de l'ECOSOC et qui siège chaque année à Genève durant six semaines au printemps. Pour la Suisse, qui accorde une importance particulière au respect et à la promotion du droit international, le fonctionnement actuel de plus en plus polarisé de la commission n'est pas satisfaisant. La Suisse a mandaté, en été 2003, le professeur Walter Kälin, de l'Université de Berne, afin qu'il rédige une étude et émette des propositions visant à concrétiser cette réforme. D'autre part, lors de l'ouverture de la 60^e Commission des droits de l'homme, à la mi-mars 2004, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a proposé également la création d'un Conseil des droits de l'homme, qui pourrait prendre la forme d'un organe principal des Nations unies et se réunir de manière permanente, à l'instar du Conseil de sécurité.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, dans chap. 9, voir point 9.5.2., «La Commission des droits de l'homme».

1.3.2. Représentants suisses nommés auprès des organisations internationales

Depuis son adhésion à l'ONU, la Suisse a réussi à renforcer sa présence dans un nombre important d'organes des Nations unies. Si elle a connu quelques échecs, notamment en relation avec la Cour pénale internationale, plus d'une trentaine de candidatures ont abouti ces dernières années²⁰. A titre d'exemple, voici quelques personnalités suisses au service des Nations unies: *Walter Kälin*, envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU pour les droits des déplacés internes, nommé en octobre 2004; *Nicolas Michel*, secrétaire général adjoint aux affaires juridiques de l'ONU, nommé en mai 2004; *Rolf Jenny*, directeur exécutif de la Commission mondiale sur les migrations, depuis 2004; *Anton Thalmann*, président du groupe de travail de l'ONU contre la prolifération des armes légères, depuis février 2004; *Mark Pieth*, membre de la commission d'enquête au sujet du programme «Pétrole contre nourriture», depuis 2004; *Heidi Tagliani*, cheffe de la Mission d'observation de l'ONU en Géorgie, depuis 2002; *Adolf Ogi*, représentant spécial de Kofi Annan pour le sport au service du développement et de la paix depuis 2001; *Giorgio Malinverni*, membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, depuis 2000; *Jean Ziegler*, rapporteur de l'ONU sur le droit à l'alimentation, depuis 2000; *Carla Del Ponte*, procureur au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, depuis 1999²¹; *Marcel Boisard*, directeur d'UNITAR depuis 1972.

1.3.3. 59^e Assemblée générale des Nations unies

La 59^e session de l'Assemblée générale des Nations unies s'est ouverte en septembre 2004 au siège de l'ONU à New York, avec un ordre du jour de plus de

¹⁹ DFAE, *La Suisse et l'ONU*, op. cit., p. 20.

²⁰ Pour un inventaire détaillé des postes occupés par la Suisse: *ibid.*, pp. 62-63.

²¹ *Le Temps*, 19 mai 2004.

150 points. La délégation suisse à la 59^e session de l'Assemblée générale s'est engagée en faveur des trois grandes priorités suivantes²² :

- ❑ *priorité 1. Poursuite des efforts de réforme en vue d'un renforcement du rôle de l'ONU :*
 - mise en œuvre des réformes,
 - implication accrue de la société civile et du secteur privé,
 - utilisation efficace des ressources financières de l'ONU ;
- ❑ *priorité 2. Engagement en faveur du développement durable et suivi de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire et des Objectifs de développement du millénaire :*
 - suite à donner au Sommet du millénaire – Millenium +,
 - examen triennal des activités opérationnelles de développement,
 - dimension sociale de la mondialisation,
 - protection des ressources naturelles et de l'environnement,
 - soutien à la seconde phase du SMSI,
 - promotion de l'Année internationale pour « le sport en tant que moyen de promouvoir l'éducation, la santé, le développement et la paix » ;
- ❑ *priorité 3. Promotion de la sécurité humaine :*
 - promotion de la paix, de la sécurité et du désarmement,
 - promotion et protection des droits humains,
 - lutte contre le terrorisme,
 - sécurité du personnel et des installations de l'ONU,
 - maintien et promotion des acquis de la Cour pénale internationale.

1.4. Relations Suisse-Union européenne : accord politique sur les Bilatérales II

En matière de politique étrangère, l'année 2004 aura été marquée par la conclusion d'un accord politique entre l'Union européenne et la Confédération suisse signé à Bruxelles en octobre 2004. Certains aspects des relations de la Suisse avec l'Union européenne abordés dans ces accords ont une incidence sur des dossiers concernant les relations de la Suisse avec les pays du Sud et de l'Est. Ils feront l'objet d'une analyse plus détaillée dans les chapitres concernés du présent Annuaire.

Sous le libellé « Bilatérales II », ces accords, conclus dans le sillage des Accords bilatéraux I de 1999, marquent la continuation de la voie bilatérale sur laquelle la Suisse s'est engagée après le rejet d'une adhésion à l'Espace économique européen (EEE). Cette voie consiste pour la Suisse à défendre ses intérêts et à régler les problèmes concrets dans ses relations avec l'Union européenne (UE) de manière pragmatique par la négociation d'accords bilatéraux. Les négociations bilatérales II concernent d'importants intérêts économiques (place financière, industrie des denrées alimentaires, tourisme), mais aussi un renforcement des coopérations dans des domaines politiques majeurs tels que la sécurité intérieure, l'asile, l'environnement et la culture. Ainsi, les négociations bilatérales II ont conclu neuf objets de négociation, dont huit doivent être approuvés par le Parlement²³.

²² DFAE, *Priorités de la Suisse à la 59^e session de l'Assemblée générale des Nations unies et délégation suisse au débat général à haut niveau*, communiqué de presse, 25 août 2004.

²³ seco, *La Vie économique*, thème du mois : « Les accords bilatéraux II », septembre 2004.

Parmi les thèmes sensibles figure la participation de la Suisse au système de Schengen/Dublin (coopération policière, entraide judiciaire, asile et politique migratoire), dont la mise en œuvre aurait pu entrer en conflit avec la «sauvegarde des intérêts de la place financière suisse». L'accord conclu en mai 2004 garantit à la Suisse le maintien du secret bancaire en matière d'impôts directs. Dans la phase finale des négociations, la Suisse a également fait part de son intention de contribuer, à hauteur d'un milliard de francs suisses, au Fonds de cohésion sociale et économique de l'UE élargie²⁴.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, chap. 3, «Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI»; chap. 8, «Place financière suisse»; chap. 12, «Politique d'asile et questions migratoires».

1.5. Relations Suisse-Afrique du Sud

Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud au temps du régime de l'apartheid sont au centre de polémiques et de questionnements, tant de la part des médias et des ONG que de l'opinion publique. Ces questions ont également fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires²⁵ qui ont amené la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales (Dél CdG) à diligenter plusieurs enquêtes dont les résultats ont été publiés en 1993²⁶ et plus récemment en août 2004 (voir ci-dessous). Mais dans l'intervalle s'est ajoutée la publication, en 1999, d'un rapport d'un groupe de travail interdépartemental «Relations Suisse-Afrique du Sud»²⁷, qui porte sur les relations entre les deux pays en excluant délibérément les relations spécifiques du Groupe de renseignements suisses avec des services et des personnes d'Afrique du Sud. Une des conclusions du rapport consistait dans l'encouragement à conduire des études complémentaires afin de porter un jugement global sur la politique de la Suisse à l'égard de l'Afrique du Sud. Pour faire suite à cette conclusion, le Conseil fédéral a donné mandat aux offices concernés de préparer l'intégration de telles recherches au programme nationale de recherche «Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse» (PNR42).

1.5.1. Examen des contacts des services de renseignements suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid

Le rapport de 2004²⁸ porte spécifiquement sur le possible rôle joué par les services de renseignement suisses, depuis la fin des années 1970, en relation avec l'Afrique du Sud, ainsi que sur le rôle du chef du Groupe des renseignements, le divisionnaire Peter Regli. La délégation a mené des investigations pendant près

²⁴ Chancellerie fédérale, *Sommet entre la Suisse et l'UE: accord politique dans les négociations bilatérales*, communiqué de presse, 19 mai 2004.

²⁵ Depuis 1963, le Conseil fédéral a déjà répondu à plus de 150 interventions parlementaires portant sur les relations entre les deux pays.

²⁶ Le rapport du 28 septembre 1993 (FF 1994 I 89) porte sur les échanges de pilotes avec l'Afrique du Sud. La Dél CdG avait conclu que ces échanges, qui avaient eu lieu entre 1983 et 1988, répondaient à des besoins militaires et que la Suisse n'avait pas violé le droit en matière de neutralité, ni aucune obligation de droit international.

²⁷ Ce rapport a été approuvé par le Conseil fédéral en octobre 1999.

²⁸ *Examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid. Rapport de la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales* du 18 août 2003 (FF 2004 2101).

de deux ans, en exploitant toutes les sources d'information disponibles en Suisse. Elle n'a pas été autorisée par le gouvernement du président Mbeki à effectuer des recherches en Afrique du Sud.

Dans ses conclusions, la délégation estime que «les contacts entretenus par les services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud étaient affaire de circonstances. Ils pouvaient paraître légitimes dans le contexte de la guerre froide, mais cette collaboration était très critiquable sous l'angle de la politique de neutralité et de la politique étrangère de la Suisse. [...] Pour la délégation, il aurait dû appartenir au Conseil fédéral de juger de la légitimité militaire des contacts avec l'Afrique du Sud ainsi que de leur opportunité politique. Ces questions ont très largement été laissées à l'appréciation des services de renseignement qui ont fait prévaloir la logique militaire sur celle des autorités politiques.»²⁹ Le rapport disculpe également le divisionnaire Regli et souligne qu'il n'a pas été découvert d'élément de preuve accréditant l'hypothèse d'une quelconque implication du divisionnaire ou de services de la Confédération dans la mise en place d'un programme biologique ou chimique sud-africain. Mais il constate que «le divisionnaire Regli a biaisé sur beaucoup de questions ou fait preuve d'omissions lors des précédentes enquêtes de la délégation»³⁰. Les conclusions institutionnelles données à cette affaire ont consisté à développer un contrôle politique et parlementaire sur les services de renseignement suisses et l'alignement de leurs activités sur les principes de la politique étrangère du Conseil fédéral.

📖 **Annuaire 2000**, sous-chap. 6.5., «Rapport sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud (1999)», pp. 291-292.

1.5.2. PNR 42 +, «Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud»

En mai 2000, le Conseil fédéral chargeait le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) de la réalisation d'un module supplémentaire sur «Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud» dans le cadre du programme national de recherche «Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse» (PNR42). Programmée sur trois ans, cette analyse scientifique devait retracer le profil de la politique extérieure de la Suisse et de son commerce extérieur avec l'Afrique du Sud à l'époque récente. Deux millions de francs étaient consacrés à ce nouveau module³¹.

Le 17 avril 2003, par voie de communiqué de presse, le Conseil fédéral a fait part de sa décision d'interrompre temporairement l'accès aux Archives fédérales concernant l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid et contenant des noms d'entreprises. Le motif invoqué concerne les plaintes collectives déposées aux Etats-Unis contre des firmes suisses et étrangères ayant entretenu des relations d'affaires avec l'Afrique du Sud à cette époque. La libre consultation des dossiers telle qu'autorisée jusqu'ici risquerait, lors du traitement des plaintes, de mettre les firmes suisses accusées dans une moins bonne position que les firmes étrangères concernées³².

²⁹ *Ibid.*, p. 2104.

³⁰ *Ibid.*, p. 2105.

³¹ DFI, *Etude scientifique des relations Suisse-Afrique du Sud*, communiqué de presse, 3 mai 2000.

³² DFF, *Nouvelle réglementation de la consultation des dossiers sur l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid*, communiqué de presse, 17 avril 2003.

Les réactions ont été vives, tant dans le monde académique qu'auprès des parlementaires. Le professeur Georg Kreis, président du comité de direction du PNR42+, a déclaré : « Une chose est sûre : le PNR42+ constitue une page peu glorieuse de l'histoire suisse de la recherche. Par sa décision d'avril 2003, le Conseil fédéral a désavoué sa volonté explicite, manifestée au printemps 2000 par le lancement du programme, de faire la lumière sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud. »³³ Cet objet a également fait l'objet d'une interpellation³⁴ au Conseil fédéral par la conseillère nationale Pia Hollenstein le 19 juin 2003, qui n'avait pas encore été traitée en plénum dix-huit mois plus tard.

SOURCES

DFAE, *Dossier de presse de la conférence annuelle 2004 du DFAE*, 22 avril 2004.

DFAE, *La Suisse et l'ONU. Rapport du Conseil fédéral 2004*, Berne, 2004. Egalement disponible dans la *Feuille fédérale: Rapport 2004 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse* du 7 juin 2004 (FF 2004 3671).

DFAE, « Réforme de l'ONU. A nouvelles menaces nouvelles approches », *La Suisse et le monde*, n° 3, 2004.

Examen des contacts des services de renseignement suisses avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid. Rapport de la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales du 18 août 2003 (FF 2004 2101).

Parlement fédéral, *Bulletin officiel*, Berne.

Rapport du Conseil fédéral sur les traités conclus durant l'année 2003 du 18 mai 2004 (FF 2004 3115).

Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration du 15 novembre 2000 (FF 2001 237).

Rapport sur le Programme de législature 2003-2007 du 25 février 2004 (FF 2004 1035).
seco, *La Vie économique*, thème du mois : « Les accords bilatéraux II », septembre 2004.

SITES INTERNET

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) : <www.eda.admin.ch>.

Organisation des Nations unies : <www.un.org>.

Parlement suisse : <www.parlament.ch>.

³³ FNS, « Suisse-Afrique du Sud : une recherche muselée », *Horizons*, septembre 2003.

³⁴ Parlement fédéral, 03.3366 – *Interpellation. Interdiction d'accéder aux archives sur les relations Suisse/Afrique du Sud*, déposée par Pia Hollenstein, date de dépôt 19 juin 2003, *Bulletin officiel*, session d'automne 2003, 16^e séance, <www.parlament.ch>.